

Die USA unter Präsident Trump: Totengräber des Völkerrechts

Stefan Talmon

2019-03-27T19:03:32

Der 25. März 2019 wird als ein schwarzer Tag in die Geschichte des Völkerrechts eingehen. Mit der Anerkennung der israelischen Souveränität über die seit 1967 von Israel besetzten syrischen Golanhöhen hat US-Präsident Donald Trump einen Tabubruch begangen, der das Völkerrecht um 100 Jahre zurückwirft, die Herrschaft des Rechts unterminiert und die internationale Rechtsordnung massiv beschädigt. Die völkerrechtswidrige Anerkennung gibt Anlass dazu, das Verhältnis der USA unter Präsident Trump zum Völkerrecht generell zu beleuchten.

Es waren die USA, die das moderne Völkerrecht und seine Institutionen mit aufgebaut und über mehr als 200 Jahre hinweg maßgeblich mitgeprägt haben. Die Namen von US-Präsidenten wie Thomas Jefferson und Woodrow Wilson sind untrennbar mit der Geschichte des Völkerrechts verbunden. Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs waren die USA nicht nur Schutzmacht der freien Welt, sondern auch standhafter Verteidiger des Völkerrechts. Dies bedeutet nicht, dass sich die Weltmacht USA, wenn es ihre wirtschaftlichen, politischen oder strategischen Interessen erforderten, gegebenenfalls auch über das Völkerrecht hinweggesetzt oder dieses in eklatanter Weise gebrochen hätte. Das Völkerrecht und seine Institutionen als solche in Frage gestellt oder diese sogar aktiv unterminiert haben sie dagegen nicht oder zumindest nur in seltenen Ausnahmefällen. Mit der Präsidentschaft von Donald Trump hat sich dies grundlegend geändert.

Im Verhältnis der USA zum Völkerrecht lassen sich heute drei Bereiche unterscheiden: (1) der völkerrechtlich formal zulässige Abkehr von der regelbasierten internationalen Ordnung; (2) der Verstoß gegen einzelne Normen des Völkerrechts; und (3) die offene Untergrabung der völkerrechtlichen Rechtsordnung.

1. Abkehr von der regelbasierten internationalen Ordnung

a. Beendigung völkerrechtlicher Verträge

Bereits kurz nach Amtsantritt im Januar 2017 nahm Präsident Trump die Unterschrift unter das Transpazifische Freihandelsabkommen zurück, das die USA zuvor unter Präsident Barack Obama sieben Jahre lang mit anderen Pazifikanrainernstaaten ausgehandelt hatten. Nur wenige Monate später, im Juni 2017, folgte die Kündigung des Pariser Klimaschutzabkommens. Im Oktober 2018 kündigten die USA dann die Weltpostverträge auf und traten aus dem Weltpostverein, einer der ältesten internationalen Organisationen, aus – nur weil chinesische Versandhändler gewisse Vorteile aus den Verträgen ziehen konnten. Im gleichen Monat erfolgten auch

die Kündigung des Streitbeilegungsprotokolls zum Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen und der Austritt aus der UNESCO.

Daneben drohte Präsident Trump damit, das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) zwischen den USA, Kanada und Mexiko und die Verträge über die Welthandelsorganisation zu kündigen, um Änderungen dieser Verträge im Sinne der USA zu erreichen.

Neben dem Rückzug aus multilateralen Verträgen kündigten die USA im Oktober 2018 den Freundschafts-, Handels- und Konsularvertrag mit dem Iran aus dem Jahr 1955, der selbst die islamische Revolution und bewaffnete Konfrontationen zwischen den Parteien überlebt hatte. Im Februar 2019 zogen sich die USA schließlich aus dem INF-Vertrag über nukleare Mittelstreckensysteme – einen der zentralen Abrüstungsverträge mit Russland – zurück.

Auch unter den Vorgängern von Präsident Trump haben sich die USA nie gescheut, völkerrechtliche Verträge zu beenden, wenn dies in ihrem Interesse schien. Auch Ronald Reagan erklärte im Dezember 1983 den Austritt aus der UNESCO, um sein Missfallen über die Politik der Organisation zum Ausdruck zu bringen (die USA kehrten im Oktober 2003 wieder zurück). Im Oktober 1985 nahm er die Erklärung zurück, mit der sich die USA der obligatorischen Streitbeilegung durch den Internationalen Gerichtshof (IGH) unterworfen hatten, nachdem die Haager Richter im Nicaragua-Fall gegen die USA entschieden hatten. Georg W. Bush trat im Dezember 2001 einseitig vom ABM-Vertrag mit Russland über die Begrenzung von antibalistischen Raketenabwehrsystemen zurück, zog im Mai 2002 die Unterschrift der USA unter das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs zurück und kündigte im März 2005 das Streitbeilegungsprotokoll zum Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen, nachdem Mexiko, Paraguay und Deutschland die USA wegen Verletzungen des Übereinkommens vor dem IGH verklagt hatten.

Für einen Staat wie die Bundesrepublik Deutschland, der sich bislang noch nie einseitig aus einem multilateralen Vertrag zurückgezogen hat, mögen solche Handlungen amerikanischer Präsidenten nur schwer nachvollziehbar sein. Knallharte Interessenpolitik ist aber durchaus mit dem Völkerrecht vereinbar. Die USA üben hier lediglich ihre völkerrechtlichen Rechte zur Beendigung bestehender Verträge aus, auch wenn dies einer regelbasierten internationalen Ordnung zuwiderläuft. Was sich unter Präsident Trump geändert hat ist die Zahl der Vertragsbeendigungen. Allein in den ersten zwei Jahren der Trump-Präsidentschaft haben sich die USA aus mehr völkerrechtlichen Verträgen zurückgezogen als unter irgendeinem seiner Vorgänger in jüngerer Vergangenheit. Im Oktober 2018 kündigte die US-Regierung an, dass weitere Verträge auf den Prüfstand gestellt werden.

b. Beendigung bzw. Verweigerung internationaler Zusammenarbeit

Im Mai 2018 zogen sich die USA einseitig aus der Wiener Nuklearvereinbarung mit dem Iran – dem *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) – zurück. Anders als der deutsche Titel des Dokuments vermuten lässt, handelte es sich hierbei jedoch nicht um einen völkerrechtlich bindenden Vertrag, sondern lediglich um eine politische Verpflichtungserklärung der beteiligten Staaten China, Deutschland,

Frankreich, Russland, USA, Vereinigtes Königreich und Iran. Der Aktionsplan war – entgegen einer weit verbreiteten Meinung – auch nicht vom UN-Sicherheitsrat in seiner Resolution 2231 (2015) für verbindlich erklärt worden. Die USA waren somit frei, die Vereinbarung zu beenden und wieder Wirtschafts- und Finanzsanktionen gegen den Iran zu verhängen. Der einseitige Rückzug aus dem Aktionsplan, obwohl der Iran seine Verpflichtungen einhielt, hat jedoch die politische Verlässlichkeit und Glaubwürdigkeit der USA schwer beschädigt und den Wert solcher „Soft law“-Instrumente generell in Frage gestellt.

Bereits im Dezember 2017 kündigten die USA ihre Teilnahme an den Arbeiten zu einem Globalen Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration auf, lange bevor der Pakt auch in anderen Staaten (einschließlich Deutschland) zum Politikum wurde. Im Juni 2018 erklärten die USA ihren Rückzug aus dem UN-Menschenrechtsrat, und im Dezember 2018 stimmten sie gegen die UN-Generalversammlungsresolution 73/151, in der die internationale Gemeinschaft den Globalen Pakt für Flüchtlinge bestätigte. Neben den USA stimmte nur Ungarn gegen die Resolution, die von 181 Staaten angenommen wurde. Zwar ist kein Staat völkerrechtlich verpflichtet an solchen Projekten innerhalb der Vereinten Nationen mitzuarbeiten, doch ist die Ablehnung des Flüchtlingspaktes, der sich „aus den Grundprinzipien der Menschlichkeit und der internationalen Solidarität“ ableitet und darauf gerichtet ist, den Schutz und die Hilfe für Flüchtlinge zu verbessern, für den Gedanken einer regelbasierten internationalen Ordnung verheerend.

c. Generelle Ablehnung des Multilateralismus

Präsident Trump nutzt die Spielräume, die ihm das Völkerrecht bietet, um seine Politik des „*America First*“ auch international umzusetzen. Die Kündigung völkerrechtlicher Verträge, der Rückzug aus internationalen Organisationen und Institutionen und die Nichtteilnahme an Problemlösung im Rahmen der Vereinten Nationen sind Ausdruck einer tiefer greifenden, generellen Ablehnung des Multilateralismus – der gemeinsamen Problem- und Konfliktbewältigung sowie der weltweiten Standardsetzung durch die internationale Gemeinschaft. Für Präsident Trump, so scheint es, ist der Stärkste am mächtigsten allein. Das Völkerrecht mit seinen lästigen Selbstverpflichtungen der Staaten soll an den US-Außengrenzen halt machen. Das Völkerrecht wird reduziert auf das *jus inter gentes*, das rein zwischenstaatliche Recht. Bereits im ersten Monat der Trump-Präsidentschaft wurde der Entwurf einer Präsidentenverordnung für ein Moratorium für neue multilaterale Verträge bekannt. Danach sollten die USA keine Verträge mehr abschließen, die sich auf die inneren Angelegenheiten der USA auswirken können. So wurde zum Beispiel die Ratifikation der UN-Kinderrechtskonvention mit der Begründung abgelehnt, dass das Züchtigungsrecht der Eltern gegenüber ihren Kindern auf nationaler und nicht auf internationaler Ebene geregelt werden sollte. Verträge sollten sich auf den internationalen Handel, die Auslieferung von Straftätern und Fragen der nationalen Sicherheit beschränken. Für Präsident Trump stellt der Multilateralismus eine Bedrohung für die Souveränität der USA dar. So sagte er im September 2018 in seiner Rede vor der UN-Generalversammlung: „Wir werden die Souveränität Amerikas niemals einer nicht gewählten, keinem verantwortlichen, globalen Bürokratie unterwerfen. Amerika wird von Amerikanern regiert. Wir lehnen

die Ideologie des Globalismus ab und nehmen begeistert die Lehre des Patriotismus an.“

2. Verstöße gegen das Völkerrecht

a. Menschenrechtsverletzungen

Es wird sich nur schwer feststellen lassen, ob die USA unter Präsident Trump das Völkerrecht häufiger verletzt haben als unter vorherigen Präsidenten. Es sind jedoch ohne Frage einige Völkerrechtsverletzungen hinzugekommen, die für die politische Agenda der Regierung Trump charakteristisch sind. Als Folge ihrer Nulltoleranzpolitik gegenüber Familien, die illegal über die US-amerikanisch-mexikanische Grenze ins Land reisen, trennte die Regierung Trump ab Mai 2018 zu Abschreckungszwecken mehrere tausend Kinder von ihren Eltern, inhaftierte die Eltern auf unbestimmte Zeit und brachte die Kinder in staatlichen Unterkünften unter. Mehr als 100 Kinder waren jünger als vier Jahre, einige sogar nur wenige Monate alt. Die Praxis, die im Juni 2018 von einem US-Bundesgericht gestoppt wurde, stellte einen eklatanten Verstoß gegen das Völkerrecht dar. Zwar haben die USA als einziger Staat der Erde die UN-Kinderrechtskonvention sowie 12 weitere der 18 UN-Menschenrechtsverträge nicht ratifiziert und sind deshalb an diese Verträge auch nicht gebunden, ein Völkerrechtsverstoß ergibt sich jedoch aus dem auch die USA bindenden Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) sowie aus dem Völkergewohnheitsrecht. Zudem stellte die unterschiedslose Inhaftierung und strafrechtliche Verfolgung wegen unrechtmäßiger Einreise einen Verstoß gegen die Genfer Flüchtlingskonvention dar.

Auch das von Präsident Trump bereits kurz nach Amtsantritt im Januar 2017 verhängte temporäre Einreiseverbot für Personen aus mehrheitlich muslimischen Ländern war mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der USA aus dem IPBPR und dem Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung unvereinbar.

Bei anderen Menschenrechtsverstößen folgt Präsident Trump lediglich in den Fußstapfen seiner Vorgänger. Wie Barack Obama, George W. Bush und Bill Clinton hält auch Präsident Trump an der letztendlich unhaltbaren Auffassung fest, dass die Menschenrechte die USA bei Handlungen außerhalb ihres Staatsgebiets nicht binden. Die Folgen sind bekannt: unbefristete Inhaftierungen ohne rechtsstaatliches Verfahren in Guantanamo Bay; Entführungen und außerordentliche Überstellungen von Terrorverdächtigen von einem Staat zum anderen ohne rechtliche Grundlage; Einsatz verbotener Verhörmethoden in Geheimgefängnissen in Afghanistan und Osteuropa; gezielte Tötungen von Terrorverdächtigen ohne öffentliche Anklage oder Gerichtsverfahren durch den Einsatz bewaffneter Drohnen in Pakistan, Somalia, Jemen und anderswo im endlosen „Krieg gegen den Terror“; weltweite Überwachung des Telekommunikationsverkehrs.

b. Eingriffe in die inneren Angelegenheiten fremder Staaten

Auch in anderen Bereichen unterscheidet sich das völkerrechtswidrige Verhalten von Präsident Trump nicht wesentlich von dem seiner Vorgänger. Wie diese greift er in unzulässiger Weise in die inneren Angelegenheiten fremder Staaten ein. Anders als die Bundesregierung, die ihre „Anerkennung“ von Juan Guaidó als Interimspräsident von Venezuela, lediglich als „politische Unterstützungserklärung“ ohne Rechtsfolgen versteht, erkannte Präsident Trump Juan Guaidó im Januar 2019 *de jure* als Präsident Venezuelas an. Juan Guaidó erhält damit Zugriff auf das venezolanische Staatsvermögen in den USA (einschließlich Bankkonten, Goldreserven und Unternehmensbeteiligungen), darf den venezolanischen Botschafter in Washington ernennen, Venezuela in Rechtsstreitigkeiten vor US-amerikanischen Gerichten vertreten und fremde Staaten, einschließlich der USA, zur militärischen Intervention in Venezuela einladen. Da die Regierung von Präsident Nicolás Maduro aber noch immer die effektive Herrschaftsgewalt in Venezuela ausübt, handelte es sich bei der Anerkennung Juan Guaidós durch Präsident Trump um einen klassischen Fall völkerrechtswidriger vorzeitiger Anerkennung. Ist bislang die Anerkennung der Franco-Regierung in Spanien im November 1936 (d.h. mehr als 28 Monate vor Ende des spanischen Bürgerkrieges) durch die deutsche Reichsregierung die *cause célèbre* der vorzeitigen Anerkennung, so dürfte diese in Zukunft durch die Anerkennung Guaidós durch Präsident Trump verdrängt werden.

c. Verstöße gegen das Gewaltverbot

Wie fast jeder US-Präsident seit 1945 verstößt auch Präsident Trump gegen das völkerrechtliche Gewaltverbot in Artikel 2 Nr. 4 der UN-Charta. Dabei handelt er wie seine Vorgänger als Ankläger, Richter und Vollstrecker in einer Person. Als Reaktion auf den Einsatz des Nervengifts Sarin während des syrischen Bürgerkrieges befahl er am 6. April 2017 den Angriff auf einen Militärflugplatz der syrischen Armee, bevor eine internationale Untersuchungskommission die Verantwortung der syrischen Regierung für den Giftgaseinsatz feststellen konnte. Ein Jahr später, am 14. April 2018, griffen die USA, diesmal zusammen mit Frankreich und dem Vereinigten Königreich, erneut Ziele in Syrien an – wieder als Reaktion auf einen Einsatz von Chemiewaffen und wieder bevor von unabhängiger Seite geklärt werden konnte, wer für den Einsatz verantwortlich war. Die Angriffe waren weder vom UN-Sicherheitsrat autorisiert, noch lag ein Fall der Selbstverteidigung vor. Da das Völkerrecht gewaltsame Vergeltungsmaßnahmen und Strafaktionen sowie die Anwendung von Gewalt zur Abschreckungszwecken verbietet, waren die Angriffe vor dem Hintergrund des kollektiven Sicherheitssystems der UN-Charta eindeutig völkerrechtswidrig.

Anders als ihre Vorgänger machte sich die Regierung Trump jedoch nicht einmal die Mühe, eine völkerrechtliche Rechtfertigung für die Angriffe zu liefern. Die Clinton-Regierung hatte im März 1999 noch juristische Klimmzüge unternommen, um den NATO-Luftangriffen auf die Bundesrepublik Jugoslawien während des Kosovo-Konflikts zumindest den Anschein rechtlicher „Legitimität“ zu verleihen. Auch die Regierung von George W. Bush hatte im März 2003 zumindest den Versuch unternommen, den Einmarsch in den Irak mit einer kreativen Theorie wiederauflebender Ermächtigungen zur Gewaltanwendung durch den UN-Sicherheitsrat zu rechtfertigen.

Während die Vorgängerregierungen versuchten, ihr Handeln im Rahmen des bestehenden völkerrechtlichen Systems zu rechtfertigen und dieses dadurch indirekt stützten, ignorierte die Regierung Trump das Völkerrecht einfach. Als Erklärung für die Angriffe musste es genügen, dass es im „vitalen nationalen Sicherheitsinteresse“ der USA liege, die Verbreitung von Chemiewaffen und deren Einsatz zu verhindern. Bezeichnend ist, dass der Angriff auf Syrien im „*Digest of United States Practice in International Law 2017*“, der amtlichen Sammlung der Völkerrechtspraxis der USA, keinerlei Erwähnung findet. Letztlich ist dies jedoch nicht überraschend, da dem Angriff keine Rechtsüberzeugung der USA zugrunde lag. Wie der IGH im Nicaragua-Fall feststellte, kann nur das Vertrauen eines Staates auf ein neues Recht oder eine neuartige Ausnahme von einem bestehenden Grundsatz zu einer Änderung des Völkergewohnheitsrechts führen, sofern diese Ansicht von anderen Staaten geteilt wird. Bloße politische Aussagen sind dagegen für das Völkerrecht unbeachtlich.

3. Untergrabung der Völkerrechtsordnung

a. Angriff auf internationale Institutionen und Gerichte

Mögen sich die Ausübung völkerrechtlicher Rechte und die Verstöße gegen das Völkerrecht auch nur in Umfang und Stil von der Praxis früherer Präsidentschaften unterscheiden, so hat sich doch die generelle Einstellung der USA gegenüber dem Völkerrecht unter Präsident Trump merklich geändert. Auch hier macht der Ton die Musik. Die Haltung der Trump-Regierung gegenüber dem Völkerrecht und seinen Institutionen ist von einer bislang nicht gekannten Geringschätzung, wenn nicht gar offener Feindseligkeit geprägt.

(1) UN-Menschenrechtsrat

Es reichte der Regierung Trump im Juni 2018 nicht, sich – unter Hinweis auf die durchaus berechtigte Kritik am UN-Menschenrechtsrat – einfach aus dem Gremium zurückzuziehen. Der Rückzug wurde vielmehr mit einem Frontalangriff auf die Institution verbunden. Die US-Botschafterin bei den Vereinten Nationen in New York, Nikki Haley, bezeichnete den Rat als „eine scheinheilige und selbstsüchtige Organisation, die die Menschenrechte verhöhnt“ sowie „einen Beschützer von Menschenrechtsschändern und einen Sumpf der politischen Voreingenommenheit.“ US-Außenminister Michael Pompeo erklärte, dass es die USA nicht zulassen würden, dass eine Organisation weiter die nationalen Interessen der USA untergrabe und deren nationale Souveränität verletze. Die USA würden sich keine Belehrungen von heuchlerischen Organisationen und Institutionen anhören. Die letzteren Äußerungen waren auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass der UN-Hochkommissar für Menschenrechte die USA nur wenige Tage zuvor wegen der Trennung von mehreren tausend Migrantenkindern von ihren Eltern, die illegal die US-amerikanisch-mexikanische Grenze überquerten, scharf kritisiert hatte.

(2) Internationaler Gerichtshof

Nicht nur der UN-Menschenrechtsrat, sondern auch der IGH zog den Zorn der Trump-Regierung auf sich. Nachdem der Gerichtshof am 3. Oktober 2018 teilweise

gegen die USA entschieden hatte, erklärte der Nationale Sicherheitsberater von Präsident Trump, John Bolton, dass es die fortgesetzte und beständige Politik der USA sei, die Gerichtsbarkeit des IGH abzulehnen. Der Gerichtshof sei „politisiert und ineffektiv“. Die US-Regierung werde nicht länger tatenlos zusehen, wie in Den Haag unhaltbare und politisch motivierte Vorwürfe gegen die USA erhoben werden, und werde deshalb alle internationalen Verträge auf den Prüfstand stellen, die die USA der Rechtsprechung des IGH aussetzen könnten. Als ob dies noch nicht genug wäre, fügte Bolton hinzu: „Wir werden den Gerichtshof sterben lassen. Für uns ist er bereits tot.“

(3) Internationaler Strafgerichtshof

Beim Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag (IStGH) – der von 122 Staaten getragenen Institution der internationalen Strafrechtspflege – beschränkte sich die Regierung Trump nicht auf die verbale Verunglimpfung der Institution. Bereits George W. Bush hatte im Mai 2002 die Unterschrift der USA unter das IStGH-Statut zurückgenommen und damit den Weg für die aktive Unterminierung des IStGH geebnet. Im August 2002 verabschiedete der US-Kongress dann den sogenannten „*American Service-Members' Protection Act*“, der es der US-Regierung verbietet, mit dem IStGH zusammenzuarbeiten, und ihr grundsätzlich untersagt, Militärhilfe an Staaten zu leisten, die Partei des IStGH-Statuts sind. Zudem autorisiert das Gesetz den US-Präsidenten, alle notwendigen und angemessenen Mittel, einschließlich militärischer Gewalt, anzuwenden, um amerikanische Staatsbedienstete, die vom IStGH oder in dessen Auftrag in Haft genommen oder zur Strafvollstreckung inhaftiert wurden, zu befreien. Da dies zumindest theoretisch auch die Befreiung amerikanischer Staatsbediensteter am Sitz des Gerichtshofs einschließt, wird das Gesetz landläufig auch als „*The Hague Invasion Act*“ bezeichnet. Um die Effektivität und Arbeitsfähigkeit des IStGH zu untergraben, haben die USA über die Jahre zudem mehr als 100 Abkommen geschlossen, in denen sich die Vertragspartner der USA verpflichten müssen, keine US-Staatsbediensteten an den Gerichtshof zu überstellen.

Nachdem die Anklägerin am IStGH im November 2017 das Verfahren für die Einleitung einer Untersuchung auch US-amerikanischer Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Afghanistan in Gang gesetzt hatte, kündigte die Regierung Trump weitere Maßnahmen gegen den IStGH an. Diese richteten sich jedoch nicht wie zuvor gegen die Institution an sich, sondern nahmen deren Mitarbeiter ins Visier. Am 18. September 2018 drohte Sicherheitsberater Bolton: „Wir werden den Richtern und Staatsanwälten [des IStGH] die Einreise in die USA verbieten. Wir werden ihr Vermögen im US-Finanzsystem mit Sanktionen belegen, und wir werden sie in den USA strafrechtlich verfolgen.“ Da der Antrag auf Einleitung einer Untersuchung trotz dieser Drohungen nicht zurückgenommen wurde, kündigte Außenminister Pompeo am 15. März 2019 an, dass allen Personen, die unmittelbar für Ermittlungen gegen US-Staatsbedienstete verantwortlich sind, ab sofort die Einreise in die USA untersagt werden wird. Durch die Sanktionierung und Einschüchterung der IStGH-Mitarbeiter soll hier die Untersuchung internationaler Verbrechen durch eine unabhängige Anklagebehörde und ein internationales Gericht

verhindert oder zumindest massiv beeinträchtigt werden. In der Geschichte des Völkerrechts ein ebenso skandalöser wie präzedenzloser Vorgang.

(4) WTO-Streitbeilegungsgremium

Der IStGH ist nicht die einzige internationale Institution, deren Funktionsfähigkeit die USA derzeit aktiv zu untergraben versuchen. Im August 2018 drohte Präsident Trump mit dem Austritt aus der Welthandelsorganisation (WTO), wenn diese nicht reformiert würde. Insbesondere das Verfahren zur Beilegung von Handelsstreitigkeiten ist den USA ein Dorn im Auge. Mit der Verhängung von Strafzöllen in Milliardenhöhe auf Produkte aus Europa, China und anderen Staaten sieht sich die Trump-Regierung einer Flut von potentiellen Beschwerden vor den Streitbeilegungsgremien der WTO ausgesetzt. Die US-Regierung warf dem WTO-Streitbeilegungsverfahren vor, dass es in unzulässiger Weise in die Souveränität der USA eingreife. Am 1. März 2019 stellte der US-Handelsbeauftragte Robert Lighthizer in seinem Bericht zur Handelspolitik des Weißen Hauses für das Jahr 2019 fest: „Die USA bleiben eine unabhängige Nation, und unsere Handelspolitik wird hier gemacht – nicht in Genf. Wir werden nicht zulassen, dass das WTO-Berufungsgremium und das Streitbeilegungssystem die USA in eine Zwangsjacke von Verpflichtungen zwingen, denen wir nie zugestimmt haben.“

Um sicherzustellen, dass das WTO-Berufungsgremium – das einem Welthandelsgericht entspricht – keine Empfehlungen gegen die USA abgeben kann, verhindert die US-Regierung seit dem Amtsantritt von Präsident Trump die Ernennung bzw. Wiederbestellung von Mitgliedern des Berufungsgremiums. Das Ständige Berufungsgremium besteht aus sieben Personen, von denen sich immer drei mit einem Fall befassen. Die Amtszeit der Mitglieder des Berufungsgremiums beträgt vier Jahre. Durch die Blockadepolitik der USA fiel die Anzahl der Mitglieder des Berufungsgremiums im Oktober 2018 auf drei. Damit war die Mindestanzahl für die Funktionsfähigkeit des WTO-Streitbeilegungsverfahrens erreicht. Im Dezember 2019 wird die Amtszeit von zwei weiteren Mitgliedern des Berufungsgremiums zu Ende gehen. Wenn die USA bis dahin ihre Blockadepolitik nicht aufgeben, wird die friedliche Beilegung von Handelsstreitigkeiten im Rahmen der WTO nach 23 Jahren zusammenbrechen. Protektionismus und unfairen Handelspraktiken wären damit wieder Tür und Tor geöffnet. An die Stelle der Stärke des Rechts träte wieder das Recht des Stärkeren. Die USA könnten dann ungehindert ihre Vormachtstellung in internationalen Handelskonflikten ausspielen – eine ideale Position für „*great deals*“. Das Verhalten der Regierung Trump stellt nicht nur einen klaren Fall von Rechtsmissbrauch dar, sondern verstößt auch gegen den Grundsatz von Treu und Glauben, der die gesamte Völkerrechtsordnung durchzieht und ohne dessen Beachtung diese nicht funktionieren kann.

b. Angriff auf das Völkerrecht

Die Angriffe auf internationale Institutionen und Gerichte sind jedoch nichts im Vergleich zur Anerkennung der israelischen Souveränität über die seit 1967 von Israel besetzten syrischen Golanhöhen. Mit dieser Anerkennung hat Präsident Trump die Axt an zwei Grundpfeiler der Völkerrechtsordnung gelegt: die territoriale Integrität der Staaten und das Gewaltverbot.

Seit 1945 ist allgemein anerkannt, dass das Hoheitsgebiet eines Staates nicht zum Gegenstand der Aneignung durch einen anderen Staat als Ergebnis der Androhung oder Anwendung von Gewalt gemacht werden darf und dass kein durch Androhung oder Anwendung von Gewalt erreichter Gebietserwerb als rechtmäßig anerkannt werden darf. Dies folgt nicht nur aus Artikel 2 Nr. 4 der UN-Charta, sondern ist auch ein Grundsatz des Völkergewohnheitsrechts. Dabei kommt es nicht darauf an, ob die Gewalt rechtswidrig oder rechtmäßig, in Ausübung des Rechts auf Selbstverteidigung ausgeübt wurde. Die Pflicht zur Nichtanerkennung wurde in unzähligen Erklärungen internationaler Organisationen (darunter die Erklärung der UN-Generalversammlung über Freundschaftliche Beziehungen von 1970 und die Erklärung über die Definition des Aggressionsbegriffs von 1974), der Schlussakte von Helsinki, den Arbeiten der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen und der Rechtsprechung des IGH bestätigt. Kein Satz des Völkerrechts dürfte heute unumstrittener sein als die Pflicht zur Nichtanerkennung gewaltsamer Gebietsaneignungen.

Die Anerkennungserklärung von Präsident Trump ist umso unverständlicher, als es die USA waren, die diesen Grundsatz entwickelt und im Völkerrecht verankert haben. Bereits im Mai 1915 erklärte US-Außenminister William Jennings Bryan als Reaktion auf die 21 Forderungen Japans an China, dass die USA keine Vereinbarungen anerkennen würden, die die territoriale Integrität Chinas beeinträchtigen. Als Japan sechs Jahre später Teile Ost-Sibiriens besetzte, erklärten die US-Regierung erneut, dass die USA keine Ansprüche oder Gebietstitel anerkennen können, die sich aus der militärischen Besetzung von Gebiet ergeben und die die territoriale Integrität Russlands in Frage stellen. Diese US-amerikanische Antwort auf japanische „Gebietsdiebstähle“ in Asien wurde später von US-Außenminister Henry L. Stimson in der sogenannten „Stimson-Doktrin“ niedergelegt und 1932 vom Völkerbund und später den Vereinten Nationen übernommen. Präsident Trump bricht hier also nicht nur mit einem fundamentalen Grundsatz des Völkerrechts, sondern auch mit mehr als 100 Jahren US-amerikanischer Völkerrechtspraxis.

Bereits die Anerkennung Jerusalems, einschließlich des von Israel seit 1967 besetzten Ostteils der Stadt, als Hauptstadt Israels durch Präsident Trump im Dezember 2017 wäre bereits als Verstoß gegen die Pflicht zur Nichtanerkennung zu werten gewesen, hätten die US-Regierung die Frage der territorialen Souveränität nicht ausdrücklich offen gelassen. In der offiziellen Anerkennungserklärung wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass „die genauen Grenzen der israelischen Souveränität in Jerusalem den endgültigen Statusverhandlungen zwischen den Parteien unterliegen.“ Bei der Anerkennung der Golanhöhen als Teil Israels gibt es keinen Spielraum für juristische Spitzfindigkeiten. In der Erklärung vom 25. März 2019 heißt es klar und eindeutig, dass es „angemessen ist, die israelische Souveränität über die Golan-Höhen anzuerkennen.“

Die Anerkennung der israelischen Souveränität über die syrischen Golanhöhen stellt nicht nur eine eklatante Völkerrechtsverletzung dar, sie ist auch einen Schlag ins Gesicht der Vereinten Nationen. Als Antwort auf die Annexion der Golanhöhen durch Israel hatte der UN-Sicherheitsrat am 17. Dezember 1981 einstimmig (d.h. unter

Zustimmung der USA) erklärt, „dass nach der Charta der Vereinten Nationen, den Grundsätzen des Völkerrechts und den einschlägigen Sicherheitsratsresolutionen die gewaltsame Aneignung von Gebieten unzulässig ist“ und beschlossen, „dass die Entscheidung Israels, die besetzten syrischen Golanhöhen seinen Gesetzen, seiner Rechtsprechung und seiner Verwaltung zu unterstellen, null und nichtig und ohne völkerrechtliche Wirkung ist.“ Sowohl der UN-Sicherheitsrat als auch die UN-Generalversammlung haben diese Position in mehr als 50 Resolutionen immer wieder bestätigt; zuletzt am 7. Dezember 2018.

Mit der völkerrechtswidrigen Anerkennung der israelischen Souveränität über die syrischen Golanhöhen und den wiederholten Angriffen auf internationale Institutionen und Gerichte haben die USA unter Präsident Trump eine nie zuvor gekannte Geringschätzung für das Völkerrecht gezeigt. Der Völkerrechtsnihilismus der USA dürfte nicht ohne Folgen bleiben. Der Hinweis auf die „einzigartigen Umstände“ der Anerkennung der Golanhöhen wird genauso folgenlos bleiben wie die Argumentation, dass es sich bei der Anerkennung des Kosovo um einen Fall „*sui generis*“ handle. Andere Staaten, vor allem auch autoritäre Staaten, werden sich auf diesen Präzedenzfall berufen oder werden das Verhalten der USA gegenüber internationalen Institutionen als Blaupause für ihr eigenes Verhalten nehmen, ob die USA dies wollen oder nicht. Das Völkerrecht und sein bislang wichtigster Verbündeter, die USA, werden auf Jahre, wenn nicht Jahrzehnte geschwächt. Wer illegalen Gebietserwerb anerkennt, kann Russland kaum wegen der illegalen Annexion der Krim zur Verantwortung ziehen; wer internationale Gerichte und Institutionen unterminiert und die internationale Gerichtsbarkeit generell in Frage stellt, kann China kaum dafür kritisieren, dass es sich nicht dem Schiedsverfahren zum südchinesischen Meer gestellt hat. Präsident Trump mag denken, dass er das Völkerrecht nicht braucht, das Völkerrecht aber braucht die alten USA – ein Land, das trotz aller Unzulänglichkeiten dem Völkerrecht und seinen Institutionen verpflichtet war.

